

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS**

**Amós Fernandes Braz da Silva**

**O nível de transparência nos sítios eletrônicos dos municípios da  
Região Metropolitana de São Paulo em relação à Lei de Acesso à  
Informação**

Osasco/SP

2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS.**

**AMÓS FERNANDES BRAZ DA SILVA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de  
São Paulo como requisito para aprovação  
no curso de Bacharelado em Ciências  
Contábeis.

Orientador: Dr. Sandro Braz Silva

Osasco/SP

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco  
e Departamento de Tecnologia da Informação Unifesp Osasco,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586n SILVA, Amós Fernandes Braz da  
O nível de transparência nos sítios eletrônicos dos municípios  
da região metropolitana de São Paulo em relação à lei de acesso à  
informação / Amós Fernandes Braz da Silva. - 2021.  
43 f.

Trabalho de conclusão de curso (Ciências Contábeis) -  
Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política,  
Economia e Negócios, Osasco, 2021.  
Orientador: Sandro Braz Silva.

1. Transparência. 2. Governo eletrônico. 3. Accountability. 4.  
Lei de acesso à informação. 5. Região metropolitana de São Paulo.  
I. Silva, Sandro Braz, II. TCC - Unifesp/EPPEN. III. Título.

CDD: 657

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais (*in memoriam*) Amaro Braz e Ivanise Deuseana, por todo amor e pelos valores ensinados, entre eles, o da constante busca por conhecimento.

À minha querida irmã Iziana Janine (*in memoriam*) pela companhia nas duas décadas que tive o prazer de conviver.

Pra onde eu for, levarei vocês sempre comigo!!

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus por todas as bênçãos em minha vida.

Agradeço a minha esposa Patrícia Braz pelo amor e companhia, pela força nesse meu último ano de faculdade, me ajudando com toda paciência e dedicação.

Agradeço a meus irmãos Israel, Amaro, Hilquias e a meus sobrinhos Gabriel, Michele, Miguel, Isly e Guilherme, por me amarem e principalmente por fazerem parte da minha vida.

Às minhas “mães” Marluce Alves e Madalena Porangaba pelo amor e por sempre estarem dispostas a me acolher quando preciso.

À minha amiga Simone Karla, pelos mais de vinte anos de amizade e por estar sempre presente em minha vida, mesmo morando tão distante, muito obrigado por seu ombro amigo.

A amiga, e ex-companheira, Leila Lima, que esteve presente no início dessa longa caminhada de faculdade e acompanhou de perto grande parte dessa tão suada conquista, obrigado por tudo.

Ao meu orientador Dr. Sandro Braz pelas orientações e pelo incentivo que foram de suma importância para a execução desse trabalho.

A cada um dos professores que fizeram parte dessa minha caminhada acadêmica, que foi tão enriquecedora.

A cada companheiro de aula que tive o prazer de encontrar em toda época de faculdade.

À Unifesp por me abrir as portas e proporcionar essa vivência de muitas experiências e conhecimento.

A incrível terapeuta Isabel Mantoani pelos constantes ensinamentos e apoio terapêutico, nesses dois últimos anos tão difíceis. Você é parte importante nessa conquista.

## RESUMO

A pesquisa teve como objetivo principal verificar o nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no Estado de São Paulo, no que determina a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) em relação aos Portais Eletrônicos Municipais brasileiros. A consulta aos portais foi feita no mês de dezembro de 2020. Quanto à natureza da fonte a pesquisa foi bibliográfica e documental, quanto ao objetivo foi exploratória com uma abordagem quantitativa. O resultado aponta que a maioria dos sites dos municípios atende a maior parte das exigências, atingindo um bom nível de transparência. Por fim destaca-se que apenas um dos portais dos municípios atingiu o nível máximo de excelência em transparência, visto que cumpriu completamente o que determina a LAI. Como propostas para futuras pesquisas seria interessante analisar o nível de transparência dos sítios das prefeituras de cidades localizadas em Regiões Metropolitanas de outros Estados, para comparar com o resultado encontrado nessa pesquisa.

**Palavras-chave:** Transparência. Governo Eletrônico. *Accountability*. LAI. Região Metropolitana de São Paulo.

## **ABSTRACT**

The research had as main objective to verify the level of transparency of the municipalities of the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP), in the State of São Paulo, in what determines Law nº 12.527/2011 - Access to Information Law (LAI) in relation to Brazilian Municipal Electronic Portals. The portals were consulted in December 2020. As for the nature of the source, the research was bibliographic and documentary, as for the objective it was exploratory with a quantitative approach. The result shows that most sites in the municipalities meet most of the requirements, reaching a good level of transparency. Finally, it is noteworthy that only one of the portals of the municipalities reached the maximum level of excellence in transparency, since it completely complied with what determines the LAI. As proposals for future research it would be interesting to analyze the level of transparency of the websites of city halls of municipal government of cities located in Metropolitan Regions of other States in order to compare it with the results found in this research.

**Keywords:** Transparency Level. Electronic Government. Accountability. LAI. Metropolitan Region of São Paulo.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1	Indicação da LAI	23
FIGURA 2	Indicação de solicitação de informação e e-sic	24
FIGURA 3	Ícones 1 do portal de transparência	25
FIGURA 4	Ícones 2 do portal de transparência	26
FIGURA 5	Ícones tradutor de libras e ferramenta de pesquisa	27
GRÁFICO 1	Tendência de transparência dos municípios da RMSP	34
GRÁFICO 2	Box plot da transparência dos municípios da RMSP	35



## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1	Itens da LAI	29
QUADRO 2	Pontuação dos critérios	29
TABELA 1	Pontuação alcançada pelos municípios da RMSP	31
TABELA 2	<i>Ranking de</i> transparência entre os municípios da RMSP	33

## **LISTA DE SIGLAS**

LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
TIC	Tecnologia da Informação e comunicação
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de pesquisa</b>	<b>11</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos</b>	<b>11</b>
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Transparência na administração pública</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>Governo eletrônico</b>	<b>17</b>
<b>2.3</b>	<i>Accountability</i>	<b>19</b>
<b>2.4</b>	<b>LAI</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADO DA PESQUISA</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>37</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>39</b>
	<b>APÊNDECE</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema transparência das atividades do setor público é relevante e sempre atual. O Serviço Público precisa ser constantemente fiscalizado pela população, pois detém a posse dos recursos financeiros provenientes das arrecadações de impostos, taxas e contribuições. Por ser o maior investidor, o contribuinte deve ter total acesso para acompanhar como os gestores públicos estão aplicando esses recursos, e é através da transparência pública que essa fiscalização se torna mais eficiente.

A Constituição Federal de 1988 já garantia que todos teriam direito ao acesso de informações, de forma transparente, dos atos da Administração Pública. No artigo 5º, inciso XXXIII, está expresso que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado. (BRASIL, 1988).

Apesar de a CF/88 garantir o acesso à informação, na prática, por uma questão cultural, a transparência tinha suas dificuldades, desse modo, houve a necessidade de novas leis que tornasse mais real o acesso aos dados públicos por parte da população.

Como exemplo disso, Paes (2012, p. 6) acrescenta a seguinte afirmação:

As leis nacionais que continham dispositivo sobre direito de acesso à informação estavam atreladas a disposição sobre orçamento e meio ambiente, e as demais leis versavam mais sobre sigilo que sobre acesso à informação. Fazia-se necessária a elaboração de uma lei única e abrangente para regulamentar o direito de acesso à informação previsto na constituição.

Com a publicação da Lei Complementar nº 131, de 2009 (Lei da Transparência) e logo depois a Lei nº 12.527, de 2011 (LAI), finalmente a legislação caminhava para dar ferramentas necessárias à fiscalização por parte da população, tornando mais transparentes as ações dos órgãos públicos. A primeira determina que os entes públicos devam disponibilizar para toda a população os dados da execução financeira e também orçamentária, de forma atualizada e transparente, através dos meios eletrônicos, enquanto a segunda garante o amplo acesso às informações em poder de todo órgão público.

A LAI é considerada um marco no processo de transparência, visto que a mesma trouxe instrumentos que garantem ao cidadão o poder de fiscalizar de forma mais efetiva, pois discorre

sobre os procedimentos e também prazos a que todos os entes públicos precisavam observar para disponibilizar as informações de interesses individuais e coletivos demandadas pelo público. Conforme Linhares Neto (2015, p.52), A LAI não é inovadora, pois o direito de acesso à informação estava prevista na Constituição Federal. “É sim, um acontecimento relevante para a democracia, pois tira o acesso à informação do plano da programação e o coloca no da efetivação do direito”.

Então é de se esperar que com todas essas leis que exigem uma maior transparência, os órgãos públicos, em especial os dos municípios, que são os mais próximos da população, tenham caminhado para uma gestão mais transparente no trato ao bem público.

### 1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Após mais de trinta anos da Constituição Federal de 1988 e das publicações das outras leis posteriores, ainda se debate a efetiva transparência nos órgãos públicos. Estudos anteriores sobre a transparência no âmbito municipal, como Cruz et al. (2012), Raupp (2014), Raupp e Pinho (2011), Paiva e Zuccolotto (2009), Nunes et al. (2013), Matos et al. (2013) e Alves e Cunha (2018), revelaram que apesar de terem tido avanços no tema em questão, as instituições públicas municipais ainda se encontram em um nível de transparência bem distante do ideal. Nesse contexto segue a pergunta de pesquisa: **Qual nível de transparência os municípios da RMSP produzem sob a ótica da LAI em seus sítios eletrônicos?**

### 1.2. OBJETIVOS

Diante do exposto, o objetivo geral dessa pesquisa é identificar o nível de transparência dos municípios da RMSP, no cumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011, comumente conhecida como LAI, em relação a seus Portais Eletrônicos.

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- Identificar os sites eletrônicos dos municípios pesquisados, coletar e analisar os dados sobre transparência em relação ao ano de 2020;
- Quantificar o nível de transparência dos portais eletrônicos em relação ao que é exigido pela LAI;
- Comparar os resultados entre os 39 municípios da RMSP.

### 1.3. JUSTIFICATIVA

O tema transparência das informações dos órgãos públicos continua relevante e atual, na medida em que, é através da disponibilização de informações fidedignas e tempestivas, por partes dos entes públicos, que é possível a sociedade civil fiscalizar de forma eficiente os atos praticados pelos gestores públicos, estes os principais responsáveis pela arrecadação, aplicação e gestão dos recursos disponibilizados pelos contribuintes.

Segundo Soares (2013, p. 5), a transparência na gestão pública “pode assegurar a utilização mais eficiente dos recursos na promoção do desenvolvimento, definir com maior precisão as responsabilidades dos gestores, promover a *accountability* e reforçar a participação da sociedade”. Ou seja, não é só uma questão de prestação financeira para a sociedade, mais também uma questão de Governança, quanto mais transparente é a gestão, melhor a avaliação em relação a administração propriamente dita.

Com o avanço da Tecnologia da Informação, novas ferramentas de acesso à informação foram incorporadas, facilitando ainda mais o controle social sobre os entes públicos. Devido a esse avanço, foi necessária também a atualização da legislação, que passaram a incorporar novas diretrizes em relação aos meios de disponibilização de informações por parte dos órgãos públicos.

Essas mudanças transformaram sobremaneira o modo tanto de disponibilizar as informações, quanto de acessá-las. Para o público geral já não era mais necessário abrir mão de um tempo em horário comercial para se dirigir até um setor de atendimento e solicitar informações, tendo que muitas vezes lidar com a falta de vontade dos funcionários ou até mesmo com a burocracia estatal. Com as novas leis, boa parte das informações deveria estar disponível a apenas um click, que poderia ser dado pelo usuário a qualquer hora do dia ou da noite.

A rede mundial de computadores (Internet) tem realizado significativas mudanças no processo de comunicação humana, de modo que as formas tradicionais de comunicação atualmente contem com o auxílio de recursos tecnológicos que permitem que a distância geográfica se torne um conceito relativo. (CRUZ et al, 2012, p.155).

Por outro lado, toda essa mudança, tanto tecnológica, quanto de legislação, demandava uma mudança de estrutura de comunicação e divulgação de informações por parte dos órgãos públicos, era necessária a adoção de novos mecanismos e novas ferramentas para atender a contento as novas exigências. Se por um lado os estudos anteriores sobre transparência sinalizam uma leve melhora no nível de transparências dos entes públicos após as novas legislações entrarem em vigor, por outro lado é notório que a grande maioria não consegue atingir as exigências que determinam as novas leis.

No terreno do especulativo, pode-se questionar se existe consciência em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para maior transparência ou se o problema é muito mais estrutural de resistência dos atores públicos em se revelar plenamente para a sociedade civil. (RAUPP e PINHO, 2011, p.10).

Verifica-se o quanto esse assunto é relevante, tendo alguns conflitos que merecem atenção, visto que existe tecnologia suficiente, legislação que versa plenamente sobre o assunto e mesmo assim as instituições não conseguem se enquadrar satisfatoriamente no que a lei determina e mais do que isso, não conseguem ser suficientemente transparentes para com isso atingir seu principal objetivo, que é o bem público em comum. Deste modo, espera-se que ao término dessa pesquisa, os dados analisados forneçam evidências que demonstrem avanços no nível de transparência dos municípios pesquisados e que o resultado desse trabalho contribua para estudos futuros sobre transparência nos órgãos públicos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os atos praticados na Administração Pública devem ser feitos de forma transparente, para que dessa forma o cidadão comum consiga acompanhar de forma efetiva o real uso das verbas disponibilizadas aos gestores públicos.

Como exemplo, Nunes et al (2013, p. 131), mencionam o seguinte:

A transparência aplicada de maneira efetiva no setor público contribui para que os cidadãos possam exercer o controle social, possuir maior consciência dos seus direitos e do processo na gestão pública como um todo, além do controle dos processos governamentais.

Para Cruz et al. (2012), dar publicidade não garante necessariamente a transparência, pois para ser transparente é necessário que as informações disponibilizadas transmitam fielmente a realidade, não parecendo enganosas. Ou seja, nem sempre o fato do órgão publicar seus atos fará com que se torne transparente, pois para isso acontecer, é necessário que as informações fornecidas consigam retratar a realidade dos fatos ocorridos e principalmente tragam em si, elementos suficientes a garantir para os usuários subsídios necessários para o controle estatal.

Sobre essa temática, Nunes et al (2013, p. 130), acrescentam a afirmação a seguir:

Os fatos e atos, quando, apresentados de forma transparente, possibilita ao meio social avaliar a qualidade, eficiência, eficácia e legalidade das ações realizadas pelos governantes. A transparência faz com que a sociedade tenha conhecimento da forma como são realizados os gastos públicos pelos agentes.

Apesar de a transparência ser essencial para o devido desenvolvimento das atividades públicas, temos culturalmente um quadro de resistência por parte de diversos setores envolvidos na Administração Pública. Esse quadro pode ser visto por dois ângulos, de um lado temos instituições que sempre fizeram suas atividades de forma particularmente fechada, com pouca ou nenhuma abertura para participação da sociedade nas tomadas de decisões e consequentemente com pouco acesso às informações de posse do Estado. Por outro lado a



sociedade, embora devesse ser a principal interessada nos atos praticados pelos agentes públicos, não exercia o direito do controle e da fiscalização dos mesmos, visto que não participava efetivamente da vida pública.

Nesse contexto, Alves e Cunha (2018, p. 29), trazem a seguinte ponderação:

Nesse sentido, dar transparência não é simplesmente disponibilizar informações, e não é uma tarefa fácil para os gestores públicos. Deste modo, verifica-se que, no Brasil, de um modo geral, a transparência se encontra em um processo de aprimoramento dos seus mecanismos legais, e é algo novo introduzido na sociedade.

Apesar de a CF/1988 garantir o acesso à informação, na prática, por uma questão cultural, a transparência tinha suas dificuldades, desse modo, houve a necessidade de novas leis que tornasse mais real o acesso aos dados públicos por parte da população.

Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), a realidade da não transparência na administração pública fez com que o Governo Federal modernizasse a estrutura do estado com a implantação de ferramentas de comunicação e a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu regras para as finanças públicas, criando assim, novos mecanismos contra o desequilíbrio fiscal, entre eles: controle, responsabilidade e transparência.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe novas regras em relação às finanças públicas. Os gestores passaram a ter que cumprir normas e novos limites orçamentários, além da obrigação de divulgação dos relatórios referentes às despesas e receitas. Para Matos et al. (2013, p.18), A LRF trouxe um novo conceito de transparência, “mesclando as facilidades trazidas pelos meios de comunicação à crescente necessidade da divulgação da forma de aplicação dos recursos públicos”.

De um lado a tecnologia com todas as facilidades que lhe são inerentes e de outro lado uma necessidade de atos públicos cada vez mais transparentes, com um aumento crescente de exigências e obrigações que as novas leis traziam.

Sobre essa ótica, Cruz et al. (2012, p. 159), adicionam ao tema afirmando que:

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que o cidadão acompanhem e participem

efetivamente dos atos da administração pública que causam impacto em toda a sociedade.

Outro aspecto a considerar em relação a transparência pública após as novas legislações, é a efetiva importância das TICs como ferramentas essenciais para a divulgação de informações tempestivas e de fácil acesso por parte da população. Segundo Cruz et al. (2012, p.158), A LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, “ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público”.

Com as novas exigências, os portais eletrônicos públicos passaram a ser primordiais nessa nova relação de acesso à informação por parte da população, afetando inclusive o âmbito municipal, fazendo as prefeituras estruturarem seus portais eletrônicos para atenderem as novas demandas da legislação. Para Paiva e Zuccolotto (2009, p.7), A transparência da gestão fiscal “está relacionada ao fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público”.

Nesse contexto a chegada da LAI passa a regulamentar um direito que a Constituição Federal já garantia, que era o acesso à informações que estivessem em poder dos órgãos públicos, trazendo mecanismos que facilitavam esse acesso por qualquer pessoa, jurídica ou física.

Segundo afirma Aires (2019, p. 20):

A promulgação da LAI tem como objetivo central a disseminação da cultura de transparência pública brasileira por meio da regulamentação do direito de acesso às informações, a qual normatiza que é dever do Estado garantir o acesso à informação através de procedimentos de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, assegurando assim a gestão transparente da informação, proporcionando amplo acesso a ela e a sua divulgação.

A LAI veio como nova forma de reforçar a transparência, aliada à Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), tornando-se uma grande aliada da população no acompanhamento dos atos e ações públicas e na administração municipal é onde esse efeito é mais sentido, devido a maior proximidade com os administrados.

## 2.2 GOVERNO ELETRÔNICO

Com a mudança na relação de acesso e de divulgação das informações públicas através das TICs, surge uma nova modalidade de relação entre os entes públicos e a sociedade, o Governo Eletrônico.

Segundo Raupp (2014, p.152), o Governo Eletrônico seria responsável por três relações em suas aplicações na web: as do segmento governo-negócio, as do segmento governo-cidadão e as voltadas para as estratégias de governo.

Para Cruz et al. (2012), a rede mundial de computadores se tornou um ambiente favorável para divulgação das informações sobre gestão de recursos públicos de uma forma ampla e transparente. O avanço tecnológico passou a ser um grande aliado da sociedade no controle das ações praticadas pelos agentes públicos, na forma que permite o acompanhamento de forma mais efetiva dos atos praticados e principalmente do acesso à informações de uma maneira mais rápida e eficaz.

Sobre esse ponto, Matos et al. (2013 p. 18), trazem a seguinte afirmação:

As tecnologias da informação e comunicação (TICs) ajudaram a redefinir as formas de relacionamentos entre Governo e cidadãos que, cada vez mais conscientes fazem uso das milhares de informações colocadas à disposição, o que exige do Poder Público maior publicidade e transparência acerca dos atos e fatos que envolvam o patrimônio público, garantindo uma gestão mais responsável.

O Governo Eletrônico tem em suas funções um enorme potencial para ser um grande gerador de mudanças nas atitudes da população, passando de uma sociedade apenas consultiva para completamente participativa.

Através do Governo Eletrônico, a sociedade pode ter uma maior gama de possibilidades de participar de forma efetiva na administração dos recursos públicos, tanto na forma de controle dos atos dos gestores, quanto na forma do melhor direcionamento dessas verbas.

Esse pensamento também é expressado por Pinho (2008, p. 475), quando faz a ponderação que se segue:

Dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviço online mas, também, pela vasta gama

de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos.

Para que o Governo Eletrônico realize plenamente seus objetivos, é necessária a participação de todas as esferas públicas, ou seja, a administração federal, a estadual e principalmente a municipal, espaço em que ocorrem os primeiros contatos de participação da sociedade na interação com a Administração Pública.

É na esfera da Administração Pública Municipal onde ocorre as maiores interações entre a população e o poder público. É nessa esfera que a vida das pessoas acontece, desse modo sendo mais fácil poder fiscalizar os acontecimentos ao seu redor, aliado à proximidade física com os órgãos que compõe esse seguimento.

Sobre essa temática, Matos et al. (2013, p.18) ponderam da seguinte maneira:

A proposta de governo eletrônico no âmbito municipal (esfera de governo que mais se aproxima da população), é uma ferramenta essencial para interligar os interesses da população no que diz respeito à transparência e participação popular à obrigatoriedade do Estado de prestar contas e tornar público seus atos e fatos.

A existência do Governo Eletrônico, no sentido de fazer uso das TICs, não é garantia automática da transparência pública. Para Raupp (2014, p.152), apesar de as TICs trazerem um enorme potencial democrático, de nada adianta, se não houver uma definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois para o autor, o governo poderia deixar de oferecer o que não seria de seu interesse mostrar, ou o que realmente quisesse esconder.

Desta maneira, de nada adiantaria a sociedade ter acesso à informações em poder dos agentes públicos, mas de uma maneira confusa, pouco clara, ou que de algum modo dificultasse o entendimento da mesma sobre aquela informação disponibilizada.

Nesse contexto, Pinho (2008, p. 476), traz a seguinte afirmação sobre o uso das TICs:

A internet e as TICs em geral possuem um potencial enorme de transformação, mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu *status* de dominação.

A internet e as TICs por si só não garantem uma efetiva transparência dos órgãos públicos, visto que essas mesmas ferramentas podem ser usadas no sentido contrário pelos que

detêm as informações públicas, ou seja, de nada adianta essas ferramentas sem a efetiva participação da sociedade como a real fiscalizadora dos atos dos agentes públicos. Assim sendo, os Portais de Transparência têm papel fundamental nessa construção da transparência.

### 2.3 ACCOUNTABILITY

A *accountability* é outro conceito muito importância para o desenvolvimento da presente pesquisa. Para Pinho e Sacramento (2009), em síntese o termo *accountability* seria a obrigação, responsabilidade e responsabilização de quem ocupa um cargo em fazer prestação de contas, na forma da lei, estando sujeito a possibilidade de um ônus, em caso do não cumprimento das determinações exigidas pelo cargo. Ou seja, não há apenas uma geração de obrigação, responsabilidade, mais também uma consequência para o não cumprimento da obrigação vinculada.

Para Ceolin, Almeida, Alves (2015, p.47), o termo *accountability* é identificado com a importância da responsabilização “no que se refere ao controle, fiscalização e avaliação dos agentes públicos”.

Para acontecer a efetiva prática da *accountability* nas atividades públicas, se faz necessária por parte dos Entes Públicos, uma mudança de postura tanto na forma de prestação de contas para a população, quanto na adoção de medidas que incentivem a verdadeira participação da sociedade no acompanhamento das atividades desenvolvidas pela administração pública. Não há a *accountability* sem a devida participação da sociedade e principalmente sem uma verdadeira mudança dos órgãos públicos em aprender a administrar de forma a ter a sociedade como real parceira, como real participante dos atos e ações feitos com o dinheiro público.

Sobre esse tema, Ceolin, Almeida, Alves (2015, p. 47), fazem a seguinte afirmação:

Desta maneira, é dever das instituições políticas elaborar mecanismos de prestação de contas à sociedade, com a premissa de reduzir a razão de Estado a uma razão do público e permitir o controle deste sobre aquele. Nesse sentido, o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão públicas abertas à participação da sociedade.

Logo se percebe que sem a participação da sociedade, exercendo de forma ativa o controle social sobre os órgãos públicos, não é possível ser aplicado a *accountability* de forma

integral, pois há a necessidade da participação dos dois lados no processo. De um lado os ocupantes dos cargos públicos, que tem a obrigação de prestar contas de forma contínua, e do outro lado a sociedade, que além de ser a fiscalizadora das ações desses agentes, também pode premiar ou punir a depender dos resultados apresentados.

Para exemplificar sobre isso, Matos et al. (2013, p. 20), afirmam que:

*Accountability* está diretamente ligada ao controle popular, haja vista que o cidadão consciente ajuda a melhorar as condições de vida de toda a coletividade. Fazendo com que o gestor divulgue informações cada vez mais completas, claras e relevantes a toda população.

Espera-se que a sociedade possa fazer uso do controle popular, nas diversas formas de acompanhar as ações dos governantes. Seja na participação presencial ou na forma virtual através dos portais eletrônicos públicos, que por sua vez, dependem da ação dos governantes para que consigam suprir essa sociedade de informações claras, coesas e tempestivas, para desse modo ser possível a verdadeira prática da *Accountability*.

Para Prado (2009), a *accountability* democrática pode ser entendida como um princípio expressado por mecanismos institucionais que de forma contínua constroem os governos a prestar contas à sociedade e aos outros atores, por exemplo: o Judiciário e o Legislativo.

O controle das ações institucionais devem ser feito pela população, através de órgãos de fiscalização que constantemente cobrem os gestores públicos dos atos praticados em função da ações relacionadas às verbas públicas.

Como exemplo desse tópico, Prado (2009. P. 55) traz a seguinte ponderação:

Para a sua plena realização, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, para que os cidadãos não sejam apenas informados sobre aquelas ações, mas possam também influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos.

Apesar do reconhecimento da importância da *accountability* para a transparência das atividades públicas, pois traz para o gestor obrigações contínuas de prestação de contas e torna a sociedade mais consciente da importância de sua fiscalização sobre os gestores públicos, precisamos também reconhecer a dificuldade que será encontrada para a sua plena efetivação como um novo valor para as ações da administração pública.

Sobre isso, Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), trazem a seguinte afirmação abaixo:

Ao observar as alterações políticas, sociais e institucionais no Brasil nesses últimos anos constata-se que, embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional.

Espera-se que as Instituições Públicas caminhem para um novo nível de administração dos bens públicos, em que a transparência passará a ser a regra. Entretanto, para que isso aconteça, será necessário um período de adaptação em que a prática da verdadeira *accountability* aliada às TICs ajudará nessa mudança de paradigma, e por consequência fará que a transparência torne-se o resultado natural de todos atos públicos.

## 2.4 LAI

A lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, comumente conhecida como LAI, foi promulgada em 18 de novembro de 2001. Regula o acesso à informação e dispõe sobre os procedimentos que devem ser observados pelos órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O terceiro artigo dessa lei apresenta as cinco diretrizes em que se dará o acesso a essas informações. A primeira diretriz torna a publicidade como regra geral no que diz respeito às informações em poder da Administração Pública, ficando o sigilo como uma exceção à regra. Ou seja, com a adoção dessa diretriz o legislador pretende mudar completamente a cultura sobre o acesso a esses dados, visto que até então praticamente o “segredo” e o sigilo a essas informações eram a regra geral.

A segunda diretriz determina que as informações de interesse público sejam divulgadas independentemente de solicitações. A adoção dessa diretriz facilita e muito o acesso à informações, pois torna a Administração Pública um elo ativo em prestar informações relevantes de interesse público geral, deixando de ser um elo passivo que só se prestava a fornecer informações quando solicitada. Desta forma, o contribuinte não precisará mais requerer dados sobre o quanto está sendo gasto em uma determinada obra, visto que, por obrigação o gestor público deverá disponibilizar essa informação.

Sobre esse tema, Paiva e Zuccolotto (2009, p. 13), trazem a seguinte ponderação:

A garantia do acesso à informação, por parte da Administração Pública, não pode ser um tema que esteja vinculado simplesmente ao livre arbítrio dos gestores. A transparência governamental é um requisito indispensável para o bom funcionamento do Estado, visto que possibilita uma gestão de recursos públicos mais eficiente e eficaz e assim pode promover o atendimento das necessidades coletivas, melhorando a qualidade de vida do cidadão.

O gestor público não poderá mais ficar indiferente à produção de informação para serem divulgadas, pois agora há uma obrigação constante em relação a produção e divulgação de dados públicos, que por consequência trará uma melhora nos níveis de transparência do Estado.

A terceira diretriz estabelece que a Administração Pública deverá utilizar os meios de comunicação que estiverem disponíveis pela tecnologia da informação. Com essa diretriz a Administração Pública passa a ser obrigada a utilizar todos os meios tecnológicos para que as informações em seu poder cheguem de forma mais rápida e eficiente aos usuários finais. É nesse contexto que temos a concepção do Governo Eletrônico, com disponibilização de informações em sítios eletrônicos, entre outras ferramentas.

Para Cruz et al. (2012, p. 158), o Governo Eletrônico é “uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão”. Ou seja, mais uma ferramenta para ajudar o gestor na prestação de informações íntegras, eficientes e relevantes para o cidadão que necessita desses dados. Quanto mais eficaz for essa disponibilização, maior será a transparência da Administração Pública.

A quarta diretriz estabelece o incentivo ao desenvolvimento da transparência na Administração Pública. Nesse ponto o legislador pretende que haja uma mudança na cultura de transparência Estatal, visto que, infelizmente a cultura vigente nos órgãos públicos, era a cultura da não transparência, da não disponibilização de informações.

A quinta diretriz estabelece o desenvolvimento do controle social da Administração Pública. Nesse sentido entende-se que a efetiva transparência pública não se daria apenas em mão única, mas também dependeria que fossem desenvolvidas maneiras com que a sociedade passasse a acompanhar e cobrar os gestores públicos, pois só assim seria possível haver o controle social. Como afirma Vianna (2003, p. 474), para que isso aconteça “é preciso criar instituições que eduquem para o civismo”. Logo se percebe o papel fundamental que a Administração Pública tem nessa construção de uma cultura de controle social.



O artigo quinto define que o Estado tem o dever de garantir o acesso à informação, sendo utilizado para isso procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Claro que para se ter uma real transparência não basta apenas disponibilizar informações, é necessário que os dados sejam disponibilizados de forma transparente e compreensível. Cruz et al. (2012, p. 156), acrescentam que uma gestão transparente “tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e abertura para sua participação no governo (controle social)”. Desse modo, quanto maior a transparência nas informações, maior possibilidade da participação no Governo.

Nesse sentido, como a divulgação das informações é obrigatória, espera-se que a Administração Pública disponibilize em seus sítios eletrônicos de forma clara e transparente a LAI, visto que é a principal lei que regula o acesso à informação. Além disso, é de se esperar que também esteja disponibilizado ao público indicações dos meios de solicitar essas informações.



Figura 1- Indicação da LAI

Fonte: Extraído do portal de transparência de São Bernardo do Campo

Para assegurar o acesso às informações públicas, a LAI em seu artigo nono dispõe sobre a criação de serviço de informação ao cidadão.

Esse serviço terá como função atender e orientar o público quanto ao acesso à informações, protocolar documentos e requerimento de acesso à informações, informar sobre tramitação de documentos solicitados.

Os sítios eletrônicos públicos devem disponibilizar esse serviço para seus usuários, sendo assim uma forma mais fácil de solicitar informações públicas.



Figura 2 – Indicação de solicitação de informação e e-SIC  
Fonte: Extraído do Portal de Transparência de Itapeçerica da Serra

O artigo oitavo da LAI determina o dever da Administração Pública de promover, independentemente de requerimento, o acesso de informações de interesses coletivos ou gerais em seu poder, com a divulgação de fácil acesso.

O parágrafo 2º determina que essa divulgação seja feita obrigatoriamente através de sítios oficiais da Internet, enquanto que o parágrafo 1º enumera seis itens que devam constar nessas divulgações, são eles:

- Informações quanto a estrutura organizacional, competência dos órgãos, endereços, telefones e horários de atendimento ao público;
- Registro de repasses e transferências;
- Registro de despesas;
- Informações sobre licitações (editais, resultados e contratos);

- Respostas a perguntas mais frequentes dos usuários;
- Dados para acompanhamentos de programas, ações, projetos e obras.



Figura 3 – Ícones 1 do portal de transparência (conforme 1º§ da LAI)  
Fonte: Extraído do portal de transparência de Itapeverica da Serra

O 3º parágrafo do artigo oitavo regula os requisitos básicos que os sítios oficiais da Internet dos órgãos públicos devem conter, entre eles destacam-se os quatro seguintes:

- Ferramenta de pesquisa;
- Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos;
- Atualização das informações disponibilizadas;
- Adoção de medidas necessárias que garantam a acessibilidade de conteúdo à pessoas portadoras de deficiências.

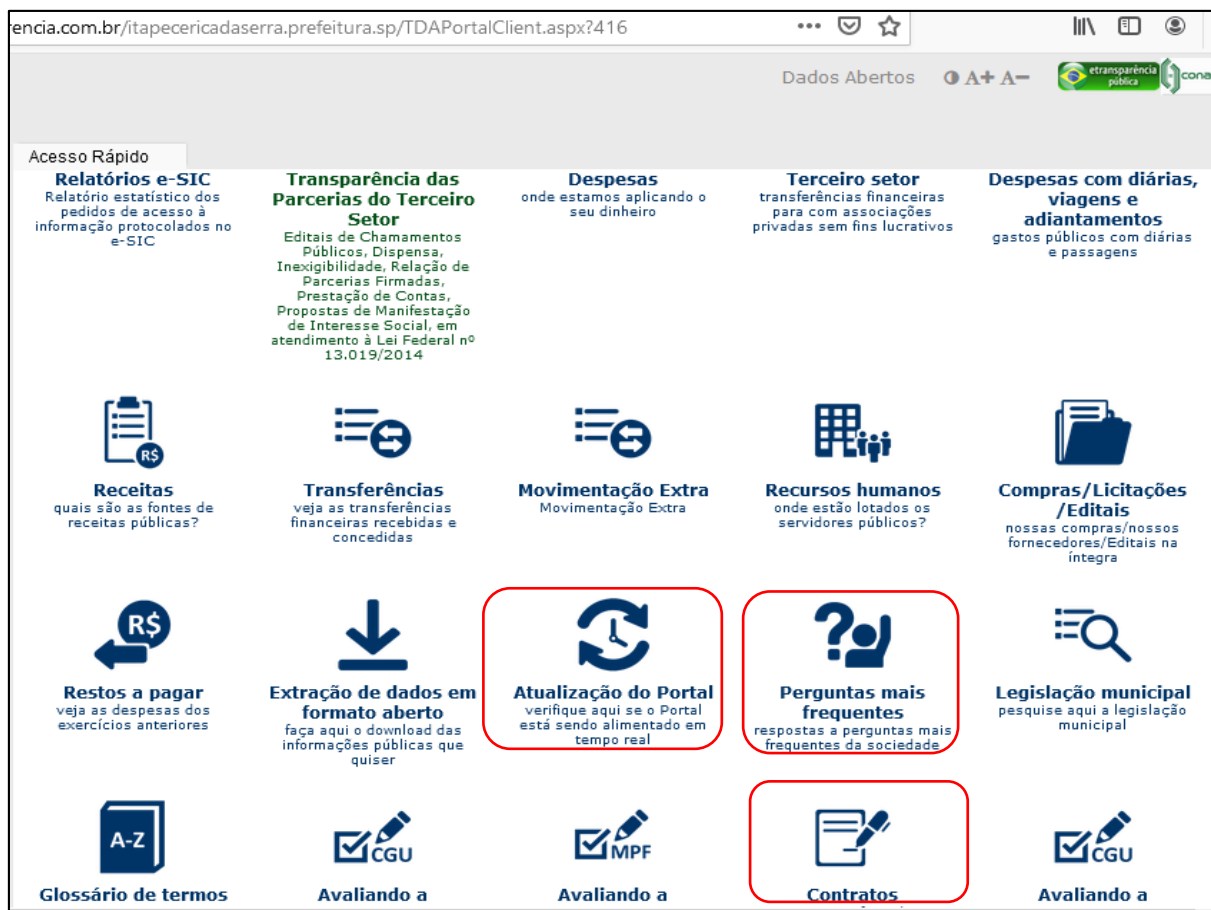


Figura 4 – Ícones 2 do portal de transparência (conforme §§ 1º e 3º da LAI)  
 Fonte: Extraído do portal de transparência de Itapequerica da Serra

Verifica-se que são medidas de grande importância, na disponibilização de informações via sítios eletrônicos, pois ao se disponibilizar essas ferramentas aos usuários, se garante uma maior facilidade no acesso aos dados de seu interesse.

Nesse contexto, destaque-se o cuidado em se garantir o acesso aos portadores de deficiências, visto que ao se ter disponibilizadas ferramentas como tradutor de libras e leitor de sites, a navegação para essas pessoas tornasse mais facilitada, possibilitando um melhor acesso ao conteúdo disponibilizado pelo site.



Figura 5- Ícones tradutor de libras e ferramenta de pesquisa  
Fonte: Extraído do sítio eletrônico de Santo André

A LAI tornou-se uma grande aliada na busca pela transparência pública, pois ao regular os dispositivos para facilitar o acesso aos dados em poder estatal, contribuiu de forma direta para fomentar uma cultura de controle social por parte dos administrados. Na medida em que além de inserir mecanismos que simplificaram a busca por esses dados, também acrescentou uma série de medidas que obrigam a Administração Pública a prestar contas à sociedade.

Ao utilizar todas as tecnologias disponíveis na divulgação dos dados públicos, o poder público passa a ter a possibilidade de finalmente se transformar em um grande provedor de informações e com isso aumentar a transparência do setor.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Quanto à natureza da fonte, a pesquisa é bibliográfica e documental, visto que foi necessário fazer levantamento de estudos anteriores, bem como consultas a diversas legislações para a construção do referencial teórico. Já para o levantamento dos dados para análise, foi necessária a consulta a documentos disponibilizados nos portais eletrônicos dos municípios pesquisados.

Para Severino (2007), a pesquisa bibliográfica caracteriza-se por ser realizada através de registros disponíveis, frutos de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, teses, artigos, entre outros. O pesquisador usará para seu estudo as contribuições deixadas pelos autores dos estudos analíticos presentes nos textos. Já a pesquisa documental é caracterizada pela consulta a documentos no sentido amplo, por exemplo, documentos legais. Neste caso, o pesquisador terá acesso a uma fonte de matéria prima, que difere da anterior, pois ainda não teve nenhum tratamento analítico.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é exploratória, visto que foi necessária a exploração dos portais municipais escolhidos, para a obtenção dos dados que serão analisados na pesquisa. Segundo Severino (2007, p.123), a pesquisa exploratória busca “apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”. É uma pesquisa com abordagem quantitativa, visto que os dados colhidos foram analisados com auxílio de instrumento estatístico.

Para a pesquisa foram escolhidos os municípios da RMSP, no Estado de São Paulo. Esta região foi instituída pela Lei Complementar 1.139 de 16/06/2011, sendo formada por 39 municípios divididos em cinco sub-regiões, conforme Apêndice I.

A escolha foi baseada na importância da região, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a região possui um território de 7.946.956 metros quadrados e uma população estimada para 2020 de 21.893.842 habitantes, correspondendo a 47% da população do Estado de São Paulo e 10% da população nacional, ou seja, um em cada dez brasileiros vive na região.

Segundo dados do Plano de Desenvolvimento Urbano integrado, além do porte territorial e populacional, a região concentra uma variedade de atividades, tendo um desempenho de grande impacto direto na economia do País, sendo o centro de decisões dentro do estado, tanto de questões econômicas, quanto políticas. Com grande destaque no setor de

serviços como cultura, saúde, educação, transporte, telecomunicação e gastronomia. Além disso, possui o maior complexo de indústrias e o principal centro financeiro do País.

De acordo dados de 2012, o Produto Interno bruto da região correspondeu a 56 % do PIB estadual e a 18% do nacional, num valor de R\$ 786,5 bilhões. Essa região tem uma grande importância estratégica e potencial de alavancar a competitividade estadual e nacional, desse modo tornando-se uma região especial para este estudo.

Para a coleta de dados foi utilizado o instrumento construído por Aires (2019) que contém um conjunto de indicadores de informações obrigatórias exigidas pela LAI, contendo 16 critérios conforme se segue:

Item da LAI	Artigos
1 Indicação clara à LAI	Nº 5
2 Indicação de meios para solicitação de informações	Nº 5
3 Criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	Nº 9
4 Informações quanto as competências dos órgãos municípios	Nº 8
5 Informações quanto a estrutura organizacional	Nº 8
6 Divulgação do endereço, telefones e horário de atendimento	Nº 8
7 Informações relativas a repasses ou transferências de recursos	Nº 8
8 Informações sobre despesas realizadas	Nº 8
9 Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames	Nº 8
10 Informações sobre contratos celebrados	Nº 8
11 Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Nº 8
12 Disponibilidade de respostas a “perguntas mais frequentes (FAQ)”	Nº 8
13 Disponibilidade de ferramenta de pesquisa	Nº 8
14 Permissão de gravação de relatórios eletrônicos	Nº 8
15 Atualização das informações disponibilizadas	Nº 8
16 Acesso às informações por pessoas portadoras de deficiências	Nº 8

Quadro 1– Itens da LAI

Fonte: Aires, 2019

A quantificação do nível de transparência dos sites dos municípios em relação à LAI foi feita através da atribuição de pontos em relação aos 16 critérios analisados em cada portal, conforme Quadro 2:

PONTUAÇÃO	CRITÉRIO
2 (DOIS)	ATENDIDO COMPLETAMENTE
1 (UM)	ATENDIDO PARCIALMENTE
0 (ZERO)	NÃO ATENDIDO

Quadro 2 - Pontuação dos critérios

Fonte: Construção do autor

Por exemplo, no critério seis, caso o município apresente os 3 itens pedidos, será atribuído a nota 2, caso deixe de apresentar algum dos itens, por exemplo, fones, receberá a nota 1 e caso não apresente nenhum dos itens, ficará com nota 0 nesse critério. Como são 16 critérios, cada um com pontuação total 2, logo a pontuação máxima que poderia ser alcançada pelo site seria de 32 pontos, o equivalente a 100%.

A coleta dos dados foi feita utilizando a ferramenta de busca Google através da visita às páginas eletrônicas dos municípios estudados. Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), este seria o jeito mais fácil para um cidadão leigo em “tecnologias da informação” acessar os sites dos seus municípios. O período de pesquisa aos sites foi o mês de dezembro de 2020.



#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA

Observe a Tabela 01 sobre a pontuação alcançada pelos municípios da RMSP:

MUNIC./ÍTEMS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	TOTAL
ITAPECERICA DA SERRA	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	32
SÃO BERNARDO DO CAMPO	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	30
SANTO ANDRÉ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	30
MAUÁ	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	30
SÃO PAULO	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	30
BARUERI	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	0	2	2	2	2	29
VARGEM GRANDE PAULISTA	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	29
OSASCO	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	29
DIADEMA	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	29
ITAQUAQUECETUBA	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	29
POÁ	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	29
COTIA	2	2	2	2	2	1	2	2	0	2	1	2	2	2	2	2	28
TABOÃO DA SERRA	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	28
SUZANO	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	28
ITAPEVI	2	2	2	0	2	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2	2	27
MAIRIPORÃ	2	2	2	0	2	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2	2	27
CAJAMAR	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2	1	2	2	27
SÃO CAETANO DO SUL	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	0	0	2	2	2	2	26
SANTA ISABEL	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2	1	26
CAIEIRAS	0	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	0	26
FRANCISCO MORATO	2	2	2	2	2	1	0	2	2	1	0	2	2	2	2	2	26
RIBEIRÃO PIRES	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	0	26
SÃO LOURENÇO DA SERRA	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26
FERRAZ DE VASCONCELOS	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2	2	0	26
MOGI DAS CRUZES	2	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	25
GUARULHOS	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	0	0	2	2	2	0	24
ARUJÁ	2	2	2	2	2	2	0	2	0	2	0	0	2	2	2	2	24
EMBU-GUAÇU	0	2	2	1	1	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	24
SALESÓPOLIS	2	0	2	0	2	1	2	2	2	2	0	2	2	2	2	0	23
SANTANA DE PARNAÍBA	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2	0	0	2	2	0	22
JUQUITIBA	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	22
FRANCO DA ROCHA	0	2	1	2	2	1	2	2	2	2	0	2	0	2	2	0	22
BIRITIBA MIRIM	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	0	0	0	2	2	0	22
JANDIRA	2	1	2	2	2	2	0	2	2	0	0	2	0	2	2	0	21
GUARAREMA	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	1	2	2	0	21
CARAPICUÍBA	0	0	0	1	2	1	2	2	2	0	0	2	2	2	2	0	18
PIRAPORA DO BOM JESUS	0	0	0	0	2	1	2	2	2	2	0	0	2	2	2	0	17
RIO GRANDE DA SERRA	0	0	0	2	2	1	2	0	2	0	0	0	2	2	2	0	15
EMBU DAS ARTES	0	0	1	2	2	2	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	11

Tabela 1- Pontuação alcançada pelos municípios da RMSP

Fonte: Resultado da pesquisa

Após análise dos dados coletados, segue os principais resultados observados nos sites dos municípios pesquisados. Em relação ao indicador 1, se há indicação clara sobre a LAI, 28 municípios atenderam o critério de forma satisfatória, enquanto 11 municípios não atenderam. Em relação ao indicador 2, se havia indicação de meios para a solicitação de informações, 25 municípios atenderam completamente o solicitado, 5 municípios atenderam parcialmente o critério, enquanto 9 municípios não atenderam.

Em relação ao indicador 6, sobre se havia a divulgação do endereço, telefones e horários de atendimento, 22 municípios atenderam plenamente, enquanto 17 municípios atenderam parcialmente, pois apesar de apresentarem endereço e telefone nos seus sites, não apresentaram os horários de atendimento, informação muito importante para os usuários. No critério 12, disponibilidade de respostas a “perguntas mais frequentes (FAQ)”, 28 municípios atenderam de forma completa, enquanto 11 municípios não atenderam o critério.

Em relação ao indicador 11, acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, apenas 3 municípios atenderam de forma completa, 13 municípios atenderam de forma parcial e 23 municípios não atenderam, sendo esse o indicador em que os municípios apresentaram o pior desempenho.

Em relação ao critério 8, informações sobre despesas realizadas, 35 municípios atenderam de forma completa, 1 município atendeu de forma parcial e 3 municípios não atenderam. Em relação ao critério 14, permissão de gravação de relatórios eletrônicos, 37 municípios atenderam completamente, 1 município atendeu de forma parcial e 1 municípios não atendeu. Em relação ao critério 15, atualização das informações disponibilizadas 38 municípios atenderam de forma integral, enquanto apenas 1 não atendeu.

Em relação ao critério 5, informação quanto à estrutura organizacional, 38 municípios atenderam completamente, enquanto 1 município atendeu de forma parcial, sendo esse o indicador em que os municípios apresentaram o melhor desempenho.

Após a análise da pontuação obtida por cada município da RMSP, foi montado um *ranking* de transparência entre os 39 municípios pesquisados e os resultados são expressos na Tabela 02:

CLASSIFICAÇÃO	MUNICÍPIOS	PONTOS OBTIDOS	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA (%)
1º	ITAPECERICA DA SERRA	32/32	100
2º	SÃO BERNARDO DO CAMPO	30/32	93,75
2º	SANTO ANDRÉ	30/32	93,75
2º	MAUÁ	30/32	93,75
2º	SÃO PAULO	30/32	93,75
6º	BARUERI	29/32	90,625
6º	VARGEM GRANDE PAULISTA	29/32	90,625
6º	OSASCO	29/32	90,625
6º	DIADEMA	29/32	90,625
6º	ITAQUAQUECETUBA	29/32	90,625
6º	POÁ	29/32	90,625
12º	COTIA	28/32	87,5
12º	TABOÃO DA SERRA	28/32	87,5
12º	SUZANO	28/32	87,5
15º	ITAPEVI	27/32	84,375
15º	MAIRIPORÃ	27/32	84,375
15º	CAJAMAR	27/32	84,375
18º	SÃO CAETANO DO SUL	26/32	81,25
18º	SANTA ISABEL	26/32	81,25
18º	CAIEIRAS	26/32	81,25
18º	FRANCISCO MORATO	26/32	81,25
18º	RIBEIRÃO PIRES	26/32	81,25
18º	SÃO LOURENÇO DA SERRA	26/32	81,25
18º	FERRAZ DE VASCONCELOS	26/32	81,25
25º	MOGI DAS CRUZES	25/32	78,125
26º	GUARULHOS	24/32	75
26º	ARUJÁ	24/32	75
26º	EMBU-GUAÇU	24/32	75
29º	SALESÓPOLIS	23/32	71,875
30º	SANTANA DE PARNAÍBA	22/32	68,75
30º	JUQUITIBA	22/32	68,75
30º	FRANCO DA ROCHA	22/32	68,75
30º	BIRITIBA-MIRIM	22/32	68,75
34º	JANDIRA	21/32	65,625
34º	GUARAREMA	21/32	65,625
36º	CARAPICUIBA	18/32	56,25
37º	PIRAPORA DO BOM JESUS	17/32	53,125
38º	RIO GRANDE DA SERRA	15/32	46,875
39º	EMBU DAS ARTES	11/32	34,375

Tabela 02 – *Ranking* de transparência entre os municípios da RMSP

Fonte: Resultado da pesquisa

Através da análise da tabela foi possível fazer uma análise do desempenho individual de cada município pesquisado, bem como uma análise comparativa entre eles, visto que o

resultado apresentado trouxe a colocação que cada um ficou no ranking de transparência municipal.

O primeiro destaque a ser mencionado é a primeira colocação do município de Itapecerica da Serra, alcançando 32 pontos de um total de 32 disputados. Como atendeu os 16 critérios analisados, o município foi o único entre os 39 pesquisados a atingir uma transparência de 100%.

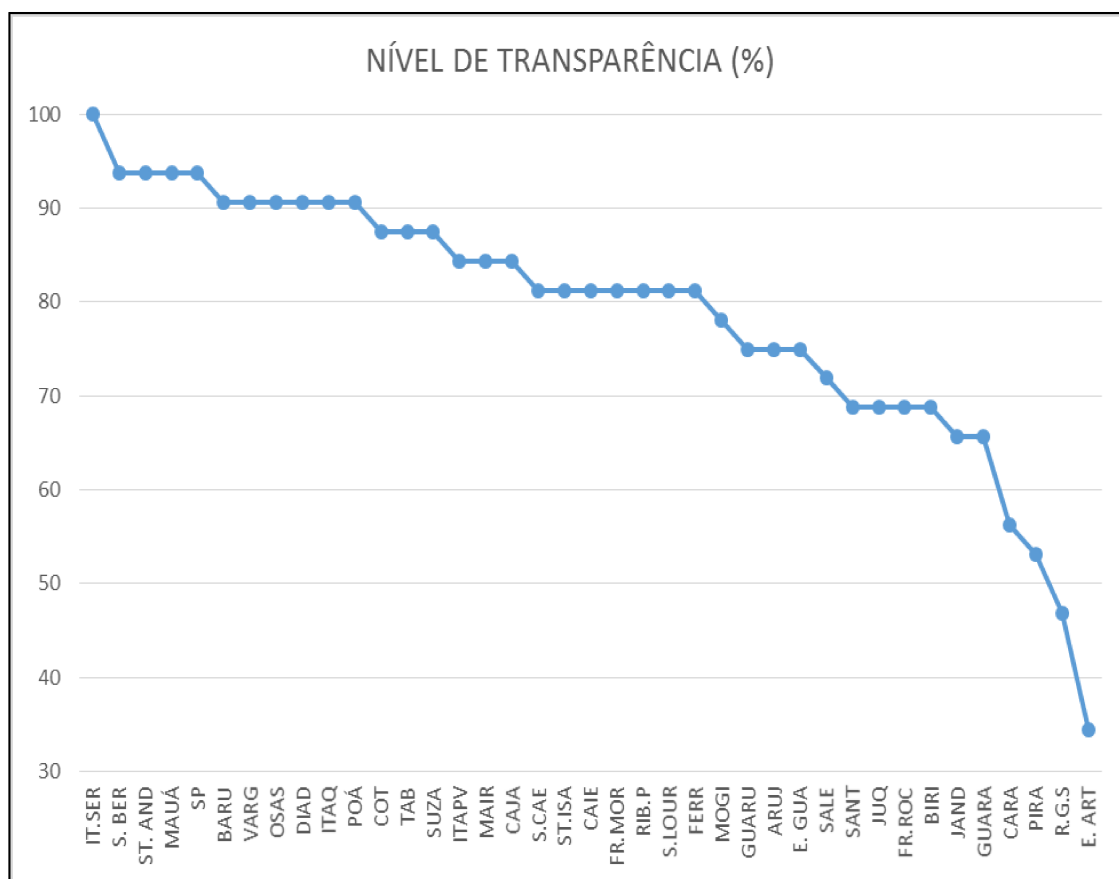


Gráfico 1 – Tendência de transparência dos municípios da RMSP

Fonte: Resultado da pesquisa

Na segunda colocação 4 municípios ficaram empatados com uma pontuação de 30 dos 32 pontos disputados, alcançando um nível de transparência de 93,75%, são eles: São Bernardo, Santo André, Mauá e a capital do estado o município de São Paulo.

Do outro lado da tabela o município de Rio Grande da Serra ocupa a penúltima colocação do ranking, atingindo 15 pontos entre os 32 disputados, ficando com um nível de transparência de 46,875%. Enquanto que a última colocação do ranking foi ocupada pelo município de Embu das Artes, que conseguiu apenas 11 pontos dos 32 disputados, alcançando

um nível de transparência de apenas 34,375%. Dentre os 39 municípios pesquisados, apenas esses dois, alcançaram uma transparência menor que 50%.

As duas tabelas foram úteis para analisar de forma individual e comparativa a transparência dos municípios pesquisados, porém para auxiliar numa análise coletiva dos dados da amostra foi montado o gráfico box plot que segue abaixo:

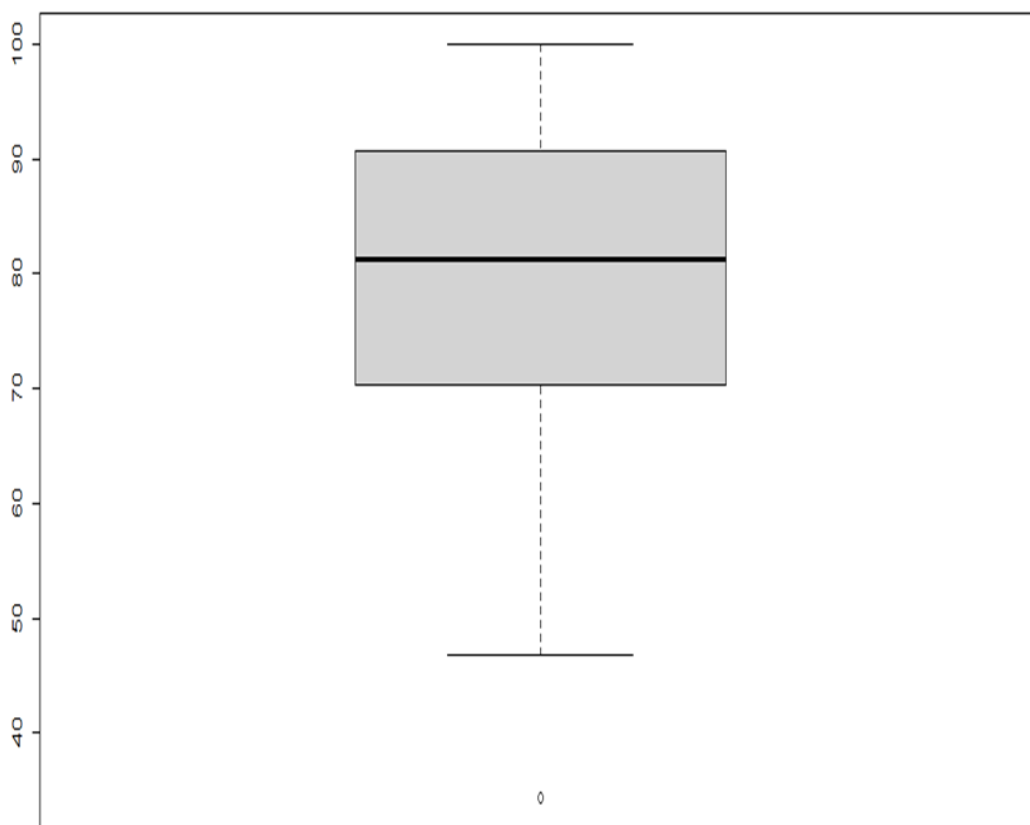


Gráfico 2 - Box Plot da transparência dos municípios da RMSP  
Fonte: da pesquisa.

Na análise coletiva dos dados de transparências dos 39 municípios, foram obtidos os seguintes valores: 1º quartil de 70,312, 2º quartil de 81,25 e 3º quartil de 90,625. De posse desses dados, bem como da análise do gráfico acima, segue as principais observações sobre os dados coletivos da amostra.

Os 25% municípios melhores colocados obtiveram um nível de transparência superior a 90,625%, 50% da amostra conseguiu uma transparência superior a 81,25%, já 75% dos municípios pesquisados alcançou uma transparência maior que 70,312%. Entretanto no lado extremo encontramos apenas um município com um valor completamente discrepante em relação ao resultado dos outros municípios analisados, este município é Embu das Artes que apresentou uma transparência de apenas 34,375%.

Da análise coletiva dos dados se conclui que apesar de não se ter uma excelência completa em relação a transparência pública dos municípios pesquisados, pelo menos a grande parte encontra-se num patamar superior a 75% de transparência.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou verificar o nível de transparência dos portais eletrônicos dos municípios da RMSP, em relação às exigências da LAI.

A Metodologia utilizada quanto à natureza foram bibliográfica e documental, visto que para o levantamento do referencial teórico foi necessário a pesquisa de artigos científicos, teses e livros, que dessem base para a revisão bibliográfica que foi apoiada em quatro pontos principais: Transparência Pública, Governo Eletrônico, *accountability* e LAI. Quanto ao objetivo foi uma pesquisa exploratória, visto que se fez necessário explorar os 39 sítios eletrônicos municipais a fim da coleta de dados. A pesquisa teve uma abordagem quantitativa, sendo necessário para análise dos dados fazer uso de instrumento estatístico.

A seguir, destacam-se os principais resultados da pesquisa, tanto no critério individual quanto no coletivo.

Foi verificado que mais de 25% dos portais dos municípios pesquisados obtiveram uma transparência maior de 90% e que mais da metade obteve uma transparência superior a 80%. Que apenas um dos portais pesquisados obteve uma transparência de 100%, atendendo todos os itens pesquisados.

No geral, a maioria dos portais apresentou uma boa acessibilidade ao usuário, permitindo que a maior parte dos itens procurados fosse encontrado em ícones localizados em suas janelas principais. Porém, por se tratarem de municípios que fazem parte da maior Região Metropolitana do país, esperava-se um maior nível de transparência em seus portais eletrônicos, pois apesar de terem de um modo geral atendido boa parte dos critérios solicitados, alguns pontos destacam-se por não terem sido atendidos.

No indicador 11, que trata da disponibilização de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, apenas 3 municípios atenderam de forma completa, 13 de forma parcial e 23 não se atentaram em cumprir este item, fato este que tornou esse o critério de pior desempenho dos municípios pesquisados. Apesar de ser um critério muito relevante para que os usuários possam ter o direito de acompanhar de forma efetiva a destinação que é dada as verbas públicas, bem como poder cobrar do poder público eventuais atrasos nos cronogramas apresentados.

A ausência dos horários de atendimentos dos órgãos que fazem parte da estrutura organizacional dos municípios, informação simples de disponibilizar e de vital importância para o usuário que necessite de um atendimento presencial. Em relação ao acesso à informações às pessoas portadoras de deficiências físicas, apenas 20 municípios atenderam de forma completa,

ou seja, quase metade dos municípios ficaram em dívida no critério acessibilidade em seus sites. Não faz sentido não se ter uma preocupação maior com essa parcela de usuários que merecem uma atenção diferenciada nas suas demandas.

Já em relação a algumas informações financeiras, nota-se que a divulgação não é feita no modo geral de uma forma que facilite a busca pelo usuário comum, em alguns casos, mesmo presente no site, é necessária uma pesquisa mais profunda para conseguir encontrá-las, exigindo desse modo um maior conhecimento técnico por parte do usuário.

Mesmo a transparência sendo uma obrigação prevista em lei, pode-se constatar que apesar de atenderem a maior parte das exigências da LAI, muitos municípios ainda não cumprem de forma integral o que é determinado, seja por falta de interesse, descaso, ou até mesmo má fé. Por outro lado, vale lembrar que cabe aos usuários cobrarem dos gestores diretamente ou através dos órgãos de controle, para que cada vez mais a transparência pública seja atingida em sua plenitude.

Em suas pesquisas Raupp e Pinho (2011) e Cruz et al. (2012), mencionam que apesar de os participantes de sua amostra possuírem condições Socioeconômicas para apresentarem uma maior transparência em seus sítios eletrônicos, isso por si só não trouxe esse resultado esperado. Nesta pesquisa, apesar dos municípios da amostra fazerem parte da maior região metropolitana do país, conclui-se que mesmo tendo de uma forma geral apresentado um bom resultado de transparência, esperava-se um melhor resultado ao considerar o poder econômico da região.

Como propostas para futuras pesquisas seria interessante analisar o nível de transparência dos sítios das prefeituras de cidades localizadas em Regiões Metropolitanas de outros Estados, para comparar com o resultado encontrado nessa pesquisa.



## REFERÊNCIAS

AIRES, Fabiane Lourenço. **Transparência nos municípios de Porto Alegre e de Santa Maria (RS): Uma análise comparativa no período de 2015 a 2018**. 2019. 49p. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em gestão Pública, Porto Alegre. 2019.

ALVES, W. O. A.; CUNHA, E. L. O nível de transparência do poder legislativo municipal: um estudo nos portais de transparência das câmaras municipais das capitais da região norte. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n.234, p.26-37, novembro / dezembro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2020.

CEOLIN, Alessandra Carla; ALMEIDA, José Aldo Cavalcanti de; ALVES, Maria do Carmo Maracajá. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (ARDSD)**, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2015.

CRUZ, C. F; FERREIRA, A. C. de S; SILVA, L. M; MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.1, p.153-176, 2012.

IBGE. **Panorama das cidades de São Paulo**. disponível em:<cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

LINHARES NETO, Damásio Alves. **Lei de Acesso à Informação no Brasil: possibilidades e limites na garantia do direito à autonomia do cidadão como necessidade básica**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MATOS, N. B. et al. Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste. **ReCont: Registro Contábil**, v.4, n.2, p. 17-35, 2013.

NUNES, G. S. F. et al. Análise dos instrumentos de transparência contidos na lei de responsabilidade fiscal nos municípios da região Sul. **Revista Ambiente Contábil**, UFRN-Natal-RN, v.5, n.2, p. 128-150, jul./dez. 2013.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Direito Público**. Porto Alegre, IOB; IDP, ano 9, n. 48, p.9-27, nov.dez / 2012.

PAIVA, C.P.R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. **Anais do encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)**, São Paulo, 2009, P. 1-15.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, dez. 2009. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898>>. Acesso em: 18 Jun. 2019.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência: O programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. 199 p. Tese (Doutorado em administração) – Curso de doutorado em administração de empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 151-158, 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a lei da transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, V.16, n.3, p.81-98, set./dez. 2011.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 1.139**, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, Cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá outras providências correlatas. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

SÃO PAULO. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Disponível em: <[https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page\\_id=56](https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=56)>. Acessado em 01 de novembro de 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim, **Metodologia do trabalho científico**, 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Laura Letsch. **Transparência em Compras Públicas: Proposta de um Índice da Transparência na Gestão de Compras Públicas Aplicado aos *Websites* de Municípios Brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2013.

VIANNA, Luiz Werneck. **A REVOLUÇÃO PASSIVA: iberismo e americanismo no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Revan, 2004.

## APÊNDICE 1 – RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E SUB-REGIÕES DA RMSP

SUB-REGIÕES	SIGLAS	MUNICÍPIOS	TERRITÓRIO (m2)	POPULAÇÃO ESTIMADA
NORTE	CAIE	CAIEIRAS	97.642	102.775
NORTE	CAJA	CAJAMAR	131.386	77.934
NORTE	FR. MOR	FRANCISCO MORATO	49.001	177.633
NORTE	FR. ROC	FRANCO DA ROCHA	132.775	156.492
NORTE	MAIR	MAIRIPORÃ	320.697	101.937
LESTE	ARUJ	ARUJA	96.167	91.157
LESTE	BIRI	BIRITIBA MIRIM	317.406	32.936
LESTE	FERR	FERRAZ DE VASCONCELOS	29.564	196.500
LESTE	GUA RA	GUARAREMA	270.816	30.136
LESTE	GUA RU	GUARULHOS	318.675	1.392.121
LESTE	ITAQ	ITAQUAQUECETUBA	82.622	375.011
LESTE	MOGI	MOGI DAS CRUZES	712.541	450.785
LESTE	POÁ	POÁ	17.264	118.349
LESTE	SALE	SALESÓPOLIS	424.997	17.252
LESTE	ST.ISA	SANTA ISABEL	363.332	57.966
LESTE	SUZA	SUZANO	206.236	300.559
SUDESTE	DIAD	DIADEMA	30.732	426.757
SUDESTE	MAUA	MAUÁ	61.909	477.552
SUDESTE	RIB.P	RIBEIRÃO PIRES	99.075	124.159

SUDESTE	R.G.S	RIO GRANDE DA SERRA	36.341	51.436
SUDESTE	ST. AND	SANTO ANDRÉ	175.782	721.368
SUDESTE	S.BER	SÃO BERNARDO DO CAMPO	409.532	844.483
SUDESTE	S.CAE	SÃO CAETANO DO SUL	15.331	161.957
SUDOESTE	COT	COTIA	323.994	253.608
SUDOESTE	E.ART	EMBU DAS ARTES	70.398	276.535
SUDOESTE	E. GUA	EMBU-GUAÇU	155.641	69.901
SUDOESTE	IT.SER	ITAPECERICA DA SERRA	150.742	177.662
SUDOESTE	JUQ	JUQUITIBA	522.169	31.646
SUDOESTE	S. LOUR	SÃO LOURENÇO DA SERRA	186.456	15.978
SUDOESTE	TAB	TABOÃO DA SERRA	20.388	293.652
SUDOESTE	VARG	VARGEM GRANDE PAULISTA	42.489	53.468
OESTE	BARU	BARUERI	65.701	276.982
OESTE	CARA	CARAPICUÍBA	34.546	403.183
OESTE	ITAPV	ITAPEVI	82.658	240.961
OESTE	JAND	JANDIRA	17.449	126.356
OESTE	OSAS	OSASCO	64.954	699.944
OESTE	PIRA	PIRAPORA DO BOM JESUS	108.489	19.178
OESTE	SANT	SANTANA DE PARNAÍBA	179.949	142.301
FAZ PARTE DAS 5 REGIÕES	SP	SÃO PAULO	1.521.110	12.325.232

Fonte: Dados extraídos do site do IBGE em dezembro de 2020